

EL CONVENIO EUROPEO SOBRE EL PAISAJE DE 20 DE OCTUBRE DE 2000

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE

INTRODUCCIÓN

El 20 de octubre de 2000 será abierto a la firma en Florencia –al final de la Campaña europea para el patrimonio cultural y natural en Europa– el Convenio Europeo sobre el Paisaje, obra del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, cuyo interés principal radica no tanto en los mecanismos que pone en funcionamiento para la protección del paisaje como en el propio concepto de paisaje que asume. Se trata, como enseguida veremos, de la protección de todo tipo de paisajes –corrientes o excepcionales, rurales o urbanos– puesto que su objetivo final no es exactamente la protección de la naturaleza, sino más bien la protección del ser humano necesitado de un entorno estético y sano pero también de un entorno estable y familiar que ofrezca calidad de vida y evite el desarraigo. El Convenio que vamos a comentar tiene dos versiones –en francés e inglés– y consta de un Preámbulo y dieciocho artículos, divididos éstos en cuatro capítulos dedicados, respectivamente, a Disposiciones generales, Medidas nacionales, Cooperación europea y Cláusulas finales.

LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

El método clásico para la protección de los espacios naturales consiste en el establecimiento de zonas protegidas en cuyo interior las actividades humanas quedan absolutamente prohibidas o, cuando menos, estrictamente regla-

mentadas¹. En este sentido, el modelo que durante largo tiempo se siguió en todo el mundo fue el de los parques nacionales que en los Estados Unidos empezaron a crearse a finales del siglo XIX. A su imagen, Gran Bretaña estableció en el continente africano verdaderos santuarios para la flora y la fauna, algunos de los cuales fueron echados a perder tras la descolonización. Sin embargo, el modelo americano sólo pudo ser aplicado en Europa en algunas regiones casi deshabitadas del Norte o en zonas de alta montaña, es decir, poco accesibles y de escaso interés económico, al menos antes de que se generalizaran los deportes de invierno. La fuerte densidad de la población europea obligó a buscar otros sistemas diferentes de protección al objeto de preservar nuestros espacios naturales y así fue como aparecieron las reservas naturales, de pequeñas dimensiones, en las que la actividad humana quedaba fuertemente limitada.

Con posterioridad, una medida mucho más realista, dada la circunstancia europea que acabamos de señalar, ha sido la de la preservación de espacios habitados, es decir, de regiones en las que existe presencia humana a veces desde tiempo inmemorial, en las que el hombre puede continuar desarrollando numerosas actividades. Se trata en este caso de crear una reglamentación flexible –en la que se integra la acción tradicional de las poblaciones locales dentro del objetivo proteccionista– que hoy puede ser considerada como un ejemplo de desarrollo sostenible. Las regiones objeto de este tipo de protección se han venido caracterizando por su valor estético, por la presencia en ellas de elementos naturales o seminaturales de especial importancia y por el hecho de que las actividades humanas que en ellas venían desarrollándose se encontraban en buena armonía con la naturaleza. Por consiguiente, en este tipo de zonas protegidas puede haber viviendas aisladas y también pequeños núcleos de población. De tal forma que la interacción entre el hombre y la naturaleza ha modelado un paisaje con unas cualidades estéticas, ecológicas o culturales particulares o, en algunos casos, excepcionales. En este momento, lo que se va a proteger ya no es la fauna o la flora de una región sino un paisaje surgido de la acción tanto del hombre como de la naturaleza. Y la protección va a consistir en establecer medidas tendentes a la conservación de ese proceso de interacción al que nos hemos referido, gracias al cual existe el paisaje que estamos admirando: Sostener el mantenimiento de las actividades tradicionales y, si es necesario, recuperar las que se están perdiendo, evitar su intensifi-

1. Vid. C. DE KLEMM, "La conservation des milieux naturels en dehors des aires protégées. Analyse juridique", *Sauvegarde de la nature* n° 56, Conseil de l'Europe 1994, pp.41 y ss.

cación, controlar el establecimiento de nuevas actividades, etc. Este sistema ha resultado especialmente eficaz para la protección de los paisajes rurales.

Sin embargo, esta concepción inicial del paisaje ha evolucionado en el sentido de que ya no se limita a los espacios naturales o rurales sino que abarca también los monumentos históricos, los pueblos pintorescos, los barrios con carácter dentro de una ciudad y, finalmente, todo tipo de paisaje. Este es el concepto de paisaje que aparece definido en el artículo primero del Convenio que comentamos. Por paisaje se entiende "una parte de territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de su interacción"².

Esta definición queda perfectamente complementada por el artículo segundo que, refiriéndose al campo de aplicación del Convenio, señala que éste es aplicable a todo el territorio de las Partes³ y afecta a "los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos... los espacios terrestres, las aguas interiores y marítimas... tanto los paisajes que pueden ser considerados relevantes como los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados". Es decir, a todo lo que vemos, lo que constituye nuestro entorno y donde parece que todos hundimos nuestras raíces. Este nuevo concepto de paisaje es el que contempla el Convenio europeo y lo hace así respondiendo a una serie de apreciaciones que aparecen relacionadas en el Preámbulo del mismo: El paisaje contribuye a la formación de las culturas locales, constituye un componente fundamental del patrimonio cultural y natural de Europa, incide en el desarrollo feliz de los seres humanos y es un elemento fundamental en la calidad de vida de las poblaciones.

Se trata, en definitiva, de un Convenio que afecta a todo lo que resulta visible sobre el terreno tal como es percibido por la gente que allí se encuentra. Y se hace con el convencimiento –tal como viene a decir la exposición de motivos– de que al preservar los paisajes se están protegiendo los valores espirituales y los sentimientos que unen a los ciudadanos con el entorno en el que viven y que contribuyen a su serenidad ante una sociedad que con frecuencia únicamente se expresa en términos de valores bursátiles o de ofertas comerciales. Se tiene en cuenta, por consiguiente, lo que el paisaje que nos rodea significa en cuanto a calidad de vida, diversidad y cultura. El paisaje

2. Las citas del Convenio que aparecen en lengua española en este comentario son traducción del autor a partir de la versión oficial en lengua francesa.

3. Mientras que el ante-proyecto adoptado en junio de 1997 (Res.53(1997) del Congreso de poderes locales y regionales de Europa) señalaba como ámbito de aplicación "le territoire européen des Parties", el texto del Convenio que se abre a la firma indica que éste "s'applique à tout le territoire des Parties".

forma parte de la cultura. Es la consecuencia de la historia local que se mantiene en la memoria colectiva. Cada uno de sus elementos responde a algo que la población conoce y que constituye un elemento importante de sus raíces y de su identidad. Por ello, la diversidad del paisaje no solo constituye una riqueza natural sino que constituye un elemento que sirve para moldear la idiosincrasia de sus habitantes. Además, el paisaje, por su valor estético principalmente, incide en la calidad de vida y condiciona el bienestar físico y mental de las personas. De tal forma que existe una interacción continua: El hombre modela el paisaje pero éste a su vez determina el carácter del hombre. Estos son, fundamentalmente, los argumentos que llevan a la conclusión de un Convenio cuyo objetivo es, como veremos, la protección de nuestro entorno frente a actividades que tienden a su degradación: La urbanización incontrolada, la proliferación de las grandes áreas comerciales, los excesos en el establecimiento de infraestructuras de transporte, el abandono de las zonas rurales, la uniformización de los paisajes agrarios, los incendios forestales, las explotaciones mineras a cielo abierto, las vallas publicitarias, los generadores eólicos, etc.

Pero no se trata sólo de proteger al paisaje por lo que podríamos llamar su valor intrínseco sino más bien para satisfacer la necesidad vital que sienten las poblaciones de desarrollarse en un entorno que les resulte familiar y placentero.

ANTECEDENTES Y GÉNESIS DEL CONVENIO

El paisaje como tal constituye un objeto relativamente reciente de la reglamentación jurídica. Además, como ha puesto de relieve M.Prieur, esta reglamentación, tanto en el nivel nacional como en el internacional, ha tenido hasta ahora un carácter bastante fragmentario y, en muchas ocasiones, ha afectado al paisaje sólo de forma indirecta a través de la protección de valores históricos, culturales, ecológicos o de la regulación de actividades humanas que, como el urbanismo, inciden en su configuración ⁴. En ese sentido puede decirse que, por lo general, el paisaje suele aparecer conectado con la

4. Vid. M. PRIEUR, "Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international", Informe presentado al Congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa, Doc.CG(4)6, Parte II, Anexo II, de 5 de mayo de 1997, pp.33 a 85

protección del patrimonio histórico o arqueológico, con la planificación urbana y la ordenación del territorio y, finalmente, con la protección de la naturaleza.

En el ámbito europeo sólo un reducido número de constituciones se interesan de forma directa por el paisaje. Entre ellas, la Constitución portuguesa de 1976 –artículo 66– confía al Estado la tarea de tener en cuenta los paisajes biológicamente equilibrados en el desarrollo de su política de ordenación del territorio y la clasificación de éstos en función de su necesidad de protección al objeto de garantizar la conservación de la naturaleza y de los valores culturales de interés histórico y artístico. Con anterioridad, de forma más sucinta, la Constitución italiana de 1947 había establecido en su artículo 9 la obligación de la República de asegurar la protección del paisaje y del patrimonio histórico y artístico de la nación y la Constitución alemana de 1949 –siguiendo el camino iniciado por la de Weimar– había señalado la competencia federal para la adopción de leyes en materia de protección de la naturaleza y de gestión del paisaje. En algunas de las normas fundamentales que regulan la autonomía de las regiones europeas también se encuentran referencias expresas al paisaje aunque de muy diferente envergadura. En España, por ejemplo, el Estatuto de autonomía de Castilla y León establece la competencia de ejecución de esta Comunidad en materia de protección del medio ambiente, del entorno natural y del paisaje. Sin embargo, en el Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, todo lo relativo a patrimonio monumental, cultural, histórico y paisajístico de interés para la Comunidad Autónoma figura como de su competencia exclusiva. Finalmente, sólo en Alemania, Eslovaquia, Francia, República Checa y Suiza existen leyes especiales para la protección del paisaje⁵. Lo cual no quiere decir, naturalmente, que en los demás países europeos no se proteja el paisaje. Lo que sucede es que la protección se lleva a cabo indirectamente, como ya hemos indicado, a través de legislaciones sectoriales en materia de ordenación del territorio, de protección de la naturaleza, patrimonio histórico y cultural o planificación urbana, y también dentro de la normativa relativa a la protección del litoral, de las aguas o de los bosques.

Dentro del campo del derecho internacional existen también diferentes categorías de reglas que se ocupan de la protección del paisaje, tanto en el nivel

5. Ley federal alemana de 1976 para la protección de la naturaleza y la gestión del paisaje, Ley federal suiza de 1966 -revisada en 1995 - para la protección de la naturaleza y del paisaje, Ley francesa, de 1993, sobre la protección y la *mise en valeur* de los paisajes, Ley nº114/92, de 19 de febrero, de la República Checa para la protección de la naturaleza y del paisaje y Ley nº 187/94, de 23 de agosto, de la República Eslovaca, para la protección de la naturaleza y del paisaje.

universal como en el regional. Sin embargo tampoco lo hacen de forma directa sino como elemento del patrimonio histórico y cultural o como elemento del medio ambiente natural o como factor a tener en cuenta en la ordenación del territorio. Así, dentro del plano universal, es preciso recordar el Convenio adoptado por la Conferencia general de la UNESCO en 1972, en París, para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural que se refiere tanto al paisaje cultural como al natural en tanto que elemento constitutivo de ese patrimonio mundial. Se trata, como se ha señalado acertadamente⁶, de uno de los instrumentos internacionales más completos en la materia, que considera a los Estados como depositarios de valores que pertenecen a la Humanidad y que están obligados a gestionar en nombre y con la ayuda de todos.

En el plano regional europeo pueden citarse varios Convenios adoptados en el seno del Consejo de Europa que tienen que ver con la protección del paisaje. Es el caso del Convenio europeo relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa, concluido en Berna en 1979, del Convenio europeo para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico, firmado en Granada en 1985, del Convenio europeo relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa, firmado en Berna en 1979, y del Convenio europeo para la protección del patrimonio arqueológico, firmado en Londres en 1969 y revisado en La Valletta en 1992. Fuera del Consejo de Europa, hace referencia directa al paisaje, como su nombre indica, el Convenio BENELUX de 1982 en materia de conservación de la naturaleza y protección del paisaje. Pero también protegen el paisaje de forma directa o indirecta otros como el Convenio de Helsinki de 1992 para la protección y utilización de los ríos fronterizos y de los lagos internacionales, el Convenio de Lugano de 1993 sobre responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, o el Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo contra la contaminación tal como ha quedado revisado tras la conferencia de Barcelona de 1995. Y lo mismo puede decirse de otros tratados internacionales como el de Espoo, de 1991, sobre evaluación del impacto ambiental, o el de Salzburgo, del mismo año, para la protección de los Alpes. A todos estos instrumentos se refiere el artículo 12 del Convenio europeo sobre el paisaje al señalar que sus disposiciones "no afectarán a otras más estrictas de carácter vinculante que en materia de protección, gestión u ordenación del paisaje contengan otros instrumentos, tanto nacionales como internacionales, se encuentren en vigor en el momento actual o entren en vigor en el futuro".

6. A. KISS, *Droit International de l'Environnement*, Pedone, Paris 1989, p.221.

A todos los convenios citados que incorporan normas relativas a la protección del paisaje habría que añadir un buen número de reglas internacionales no vinculantes –recogidas, fundamentalmente, en recomendaciones de organizaciones internacionales– que no por carecer de fuerza obligatoria dejan de ser eficaces, que, por lo tanto, también se pueden considerar como un antecedente del Convenio que comentamos y que, efectivamente, han sido tenidas en cuenta por el grupo de trabajo que lo elaboró.

Por lo que se refiere a su génesis⁷, el Convenio europeo sobre el paisaje tiene su origen en la toma de conciencia por parte del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa de la importancia que las poblaciones europeas otorgan al entorno en el que viven y al deseo de éstas de mantener la calidad y la diversidad del mismo frente a muy diversos factores que tienden hacia su reducción, constituyendo por ello un peligro para su calidad de vida. Por ese motivo, el Congreso adoptó la iniciativa de ofrecer a dichas poblaciones una garantía jurídica internacional que diera satisfacción a sus exigencias. Se trataría de un acuerdo internacional que, por su carácter vinculante, evitaría que la eficacia de las decisiones adoptadas pudiera depender exclusivamente de la voluntad política de las Partes. Además, con esa misma finalidad, el tratado internacional debería incorporar algún mecanismo de control. Pero, sobre todo, el tratado vendría a llenar el vacío jurídico existente en el ámbito europeo como consecuencia de la ausencia de una reglamentación dedicada de forma específica y completa a la conservación, la gestión y la "mise en valeur" del paisaje. Se consideraba con razón que la existente tenía un ámbito geográfico limitado o abordaba sólo parcialmente la problemática del paisaje o lo hacía únicamente de forma indirecta al proteger otros intereses.

La idea adoptada por el Congreso fue inmediatamente apoyada por la Agencia Europea de Medio Ambiente y por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y, a finales de 1994, se creó un Grupo de trabajo *ad hoc* –compuesto por miembros de la Cámara de las Regiones y de la Cámara de poderes locales del Congreso– al que se encargó la elaboración de un proyecto de convenio europeo que, una vez terminado, sería ofrecido para su adopción al Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Grupo de trabajo realizó su labor inspirándose sin duda en los textos jurídicos nacionales e internacionales a los que ya nos hemos referido y contrastó la labor que iba realizando mediante la celebración de dos importantes reuniones, una en

7. Vid. P. HITIER, *Le projet de convention européenne du paysage*. Rapport présenté à la 5ème Session plénière du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (Strasbourg 26-28 mai 1998) Doc.CG(5)8, p.3 y ss.

noviembre de 1995 y otra en marzo de 1997. A la primera fueron invitados los organismos científicos nacionales y regionales, tanto públicos como privados, y las organizaciones no gubernamentales europeas interesados en la materia, y a la segunda las organizaciones internacionales y las autoridades regionales europeas afectadas. Como consecuencia de todo ello, el Grupo de trabajo elaboró una interesantísima "Versión no jurídica" del proyecto, y un Anteproyecto de Convenio. Este último sería adoptado por el Congreso en la 4ª Reunión plenaria celebrada en Estrasburgo en junio de 1997.

Antes de la adopción del proyecto definitivo, el Congreso decidió someter el texto del Anteproyecto a la opinión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, del comité de las Regiones de la Unión Europea y de una Conferencia de representantes de los ministerios nacionales afectados, celebrada al efecto en Florencia en abril de 1998. Por su parte, los Delegados de los Ministros del Consejo de Europa solicitaron un informe al Comité para las actividades del Consejo de Europa en materia de diversidad biológica y paisajista y del Comité de patrimonio cultural. Ambos Comités presentaron informes favorables en abril de 1999. También fue solicitado el informe de varias instituciones científicas internacionales especializadas en la materia, entre las cuales el European Council of Environmental Law. Y, finalmente, el Comité de Ministros creó un Comité restringido de expertos al que encargó la labor de rematar el proyecto de convenio. Las opiniones vertidas por unos y por otros así como, en última instancia, las objeciones formuladas por los representantes de los gobiernos y el "último toque" del Comité restringido de expertos han llevado a que el Convenio que pronto va a ser abierto a la firma difiera bastante –como enseguida comentaremos– del Anteproyecto adoptado en 1997. Por una lado se ha aligerado mucho su contenido –tanto en lo relativo a su extensión como al carácter de los compromisos que incorpora –y, por otro, su texto ha sido mejorado desde el punto de vista técnico-jurídico.

EL OBJETO DEL CONVENIO

Ya hemos señalado que el propósito inicial del Congreso de los poderes locales y regionales había sido el de tratar de acabar con todos esos factores que destruyen o afean el paisaje, reducen su diversidad, disuaden a posibles visitantes y hacen que sus habitantes pierdan todo sentimiento de arraigo al lugar. Pues bien, con esta finalidad el Convenio persigue dos grandes

objetivos fundamentales que son, de acuerdo con su artículo 3, "promover la protección, la gestión, y la ordenación del paisaje, y organizar la cooperación europea en este campo". Cada uno de los tres elementos que componen el primer objetivo aparece definido en el artículo primero del Convenio: Cuando se habla de protección del paisaje se está haciendo referencia a las "acciones de conservación y de mantenimiento de los aspectos más significativos o característicos de un paisaje justificados por el valor patrimonial que emana de su configuración natural y/o de la intervención del hombre". La expresión gestión del paisaje se refiere a las "acciones tendentes, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a cuidar el paisaje al objeto de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por la evolución social, económica o medioambiental". Finalmente al concepto de ordenación del paisaje corresponden las "acciones que presentan un significado carácter prospectivo dirigidas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes".

Lo más interesante quizá sea señalar que no se trata de tres tipos de medidas que deban ser aplicadas con relación a todo paisaje sino que, por el contrario, se trata de ofrecer soluciones flexibles para que, según sea el paisaje o la situación en la que éste se encuentre, se le haga objeto de acciones de uno u otro tipo, o de todas ellas, pero en diferente proporción. Determinados paisajes pueden exigir una protección muy estricta porque lo deseable sea mantenerlos intactos mientras que otros podrán necesitar, por el contrario, ser objeto de una completa remodelación. Lo que es probable es que todos necesiten la acción de gestión.

La formulación final de este primer gran objetivo ha cambiado algo con relación a la que aparecía en el ante-proyecto de 1997. Así, originariamente no se hacía referencia alguna al "valor patrimonial" del paisaje en relación a la protección. Se señalaba sólo el hecho de que de lo que se trataba era fundamentalmente de mantenerlo tal como estaba. Y con relación a la gestión y a la ordenación del paisaje se aludía a las "exigencias de las poblaciones afectadas". En el caso de la gestión, para armonizarlas con las transformaciones del paisaje inducidas por las necesidades económicas y sociales, y en el supuesto de la ordenación, porque estas exigencias eran las que determinaban la elaboración de nuevos paisajes. Si llama la atención esta "exclusión" de las poblaciones afectadas es, justamente, porque no sólo todo el Convenio va dirigido a mejorar la calidad de vida y contribuir al *épanouissement* de las poblaciones sino porque éstas desempeñan en él un papel muy activo en cuanto a la protección del paisaje. Así queda puesto de relieve en el Preámbulo y también en la parte dispositiva en la que el propio concepto de paisaje aparece

determinado, como ya hemos señalado, en función de la percepción de que de él tienen las poblaciones. Y no solo eso sino que al establecerse que las necesidades de cada paisaje en particular deben quedar concretadas en el "objetivo de calidad paisajística" define a éste como la formulación por parte de las autoridades competentes, con relación a un paisaje determinado, de las aspiraciones de la población en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno vital.

En cuanto al segundo objetivo –organizar la cooperación europea–, éste se encuentra desarrollado en el Capítulo III del Convenio. En él se establece el compromiso de cooperación que las Partes asumen con tres finalidades concretas: En primer lugar, cooperación en la toma en consideración de la dimensión paisajística en las políticas y programas internacionales y, en caso necesario, para recomendar que dicha dimensión sea tenida en cuenta. En segundo lugar, cooperación para aumentar la eficacia de las medidas tomadas mediante la asistencia técnica, el intercambio de especialistas y el intercambio de información. En tercer lugar, por lo que se refiere específicamente a los paisajes fronterizos, las Partes se comprometen a promover la cooperación local y regional de carácter transfronterizo y a llevar a cabo programas comunes destinados a su "*mise en valeur*".

LA APLICACIÓN

Ya hemos indicado más arriba cuál es el campo de aplicación del Convenio. Se puede añadir, no obstante, que el texto final resulta más "protector" que el del ante-proyecto ya que en éste se hablaba de "todo el territorio europeo de las Partes" mientras que en la redacción final se hace referencia a "todo el territorio de las Partes", es decir, se incluye el no europeo.

La puesta en práctica de los objetivos previstos se llevará a cabo mediante la adopción de una serie de "medidas nacionales" que serán objeto de "seguimiento" por parte de los Comités de expertos competentes del Consejo de Europa creados en virtud del artículo 17 de su Estatuto.

Las medidas nacionales son de dos tipos –generales y particulares– pero ambas quedan sometidas a las prescripciones del artículo 4 del Convenio, cuyo título es el de "Reparto de competencias". Dice así: "Cada Parte lleva a la práctica el presente convenio... según el reparto de competencias que le es propio, conforme a sus principios constitucionales y a su organización admi-

nistrativa, respetando el principio de subsidiariedad de acuerdo con la Carta europea de la autonomía local...". Se trata, por consiguiente, de garantizar la participación oficial de las colectividades locales y regionales en la *mise en oeuvre* del Convenio

Las medidas generales que deben adoptar los Estados responden, fundamentalmente, a cuatro tipos de necesidades: Reconocer jurídicamente que el paisaje constituye un componente esencial en la vida de sus poblaciones, definir y poner en práctica políticas paisajísticas tendentes a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, establecer procedimientos de participación del público y de las autoridades regionales y locales y, finalmente, integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, urbanismo, cultura, medio ambiente, económica y social, agrícola y en cualquier otra que pueda afectar, directa o indirectamente, al paisaje.

Las medidas particulares se insertan alrededor de cinco categorías: Sensibilización; formación y educación; identificación y calificación; objetivos de calidad paisajística y, por fin, puesta en práctica. La primera y la segunda categorías persiguen la sensibilización de la sociedad civil mediante distintos tipos de medidas tales como la enseñanza –tanto en el nivel escolar como en el universitario– de los valores conectados al paisaje o la formación de expertos –lo mismo en el sector público que en el privado– en protección, gestión y ordenación del paisaje. La tercera categoría se refiere a una serie de actividades que se consideran necesarias: La identificación de los paisajes, el análisis de sus características, el seguimiento de sus transformaciones y, finalmente, la calificación de los mismos teniendo en cuenta los valores particulares que los atribuyen las poblaciones afectadas.

La cuarta categoría de medidas lleva a que los Estados –tras consultar al público afectado –formulen "objetivos de calidad paisajística" con relación a los paisajes identificados y calificados. Estos objetivos aparecen definidos en el artículo primero como "la formulación por parte de las autoridades públicas competentes....de las aspiraciones de la población en lo que se refiere a las características paisajísticas de su entorno vital". Por fin, las medidas nacionales tendentes a la realización de los objetivos del Convenio se concretan en el compromiso de las Partes de establecer "medios de intervención" dirigidos a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. Estos medios de intervención aparecerían como Anexo I al ante-proyecto y consistían en diferentes tipos de medidas, tanto jurídicas como administrativas,

financieras y fiscales, ya experimentadas en algunos Estados miembros del Consejo de Europa⁸.

Por lo que se refiere al "seguimiento", éste es el cometido, como acabamos de indicar, de los Comités intergubernamentales de expertos. Tras la reunión de dichos Comités, el Secretario General del Consejo de Europa trasmite al Comité de Ministros un informe sobre el funcionamiento del Convenio. A los Comités de expertos corresponde también proponer al Comité de Ministros los criterios para la atribución del "Premio del paisaje del Consejo de Europa".

En este punto hay que señalar que el establecimiento de un sistema de control de la aplicación del Convenio es, probablemente, la cuestión que más problemas ha planteado a lo largo de la redacción-negociación del mismo. El ante-proyecto preveía la creación de un "Comité Europeo del Paisaje", formado por representantes de los Estados firmantes del Convenio, en el que también estarían presentes, aunque como meros observadores, la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de los poderes locales y regionales del Consejo de Europa. También la Unión Europea podría estar presente a través de un observador y lo mismo todo Estado miembro del Consejo de Europa que no fuera Parte en el Convenio. Igualmente podrían asistir a las reuniones del Comité observadores enviados por las organizaciones internacionales y por las ONG, tanto internacionales como nacionales, que lo solicitaran con tres meses de antelación. Sería Secretario del Comité europeo del paisaje el Secretario General del Consejo de Europa. Como funciones del Comité estaban previstas, con carácter general, las de promover y controlar la aplicación del Convenio y, de forma más concreta, entre otras, las de hacer recomendaciones a las Partes, establecer líneas directrices, promover programas de sensibilización, aprobar una "Lista de paisajes de interés europeo"⁹, conceder la "Etiqueta paisajística europea" y preparar las enmiendas necesarias del Convenio. Además, el Congreso de los poderes locales y regionales tenía reservado un pequeño papel de control, puesto que el Secretario General debía presentarle un informe del

8. Entre otras, la elaboración de programas a largo plazo, la creación de paisajes nuevos en zonas especialmente degradadas, la posibilidad de someter determinados paisajes a un estatuto especial, la inclusión de consideraciones paisajísticas en las evaluaciones del impacto ambiental, las medidas fiscales de incitación a los propietarios a la protección y recuperación de paisajes y la adquisición de terrenos por parte de la Administración con la misma finalidad.

9. Esta lista habría venido a completar la Lista del Patrimonio Mundial establecida en el marco de la Convención de la UNESCO relativa a la protección y la gestión del patrimonio mundial cultural y natural.

mismo modo que al Comité de Ministros. Todo esto debió parecer "faraónico" en todos los sentidos –competencial y, sobre todo, económico –tanto a los expertos que intervinieron tras la adopción del ante-proyecto como, de forma especial, a los Estados y fue rechazado de plano, planteándose el debate en torno a dos opciones mucho más modestas, también en todos los sentidos: La de crear un nuevo Comité de expertos de los previstos en el artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa o la de aprovechar los Comités intergubernamentales de expertos ya creados, concretamente, el Comité en materia de diversidad biológica y paisajística y el Comité del patrimonio cultural. El texto final del Convenio, teniendo en cuenta seguramente que las estrecheces presupuestarias del Consejo de Europa aconsejaban no aumentar el número de los comités de expertos, optó por la segunda alternativa.

Y ya que nos hemos referido al desechado "*Label paysager européen*", digamos que el Convenio crea, sin embargo, un "Premio del paisaje del Consejo de Europa", que puede ser atribuido a aquellas colectividades regionales o locales, o a sus agrupaciones, cuya acción en el ámbito que nos ocupa haya tenido un especial relieve y eficacia y pueda servir de ejemplo y estímulo a otras colectividades territoriales europeas. La distinción también podrá ser concedida a las ONG que hayan realizado una labor semejante. El Comité de Ministros del Consejo de Europa es quien, a propuesta de los Comités de expertos, establece y publica los criterios para la atribución, adopta el correspondiente reglamento y concede el premio. El texto del Convenio no indica en qué consistirá el premio. Y, lo que es peor, solamente señala obligaciones a cargo de aquél a quien se le conceda: Deberá cuidar de la protección, la gestión y la ordenación sostenibles de los paisajes afectados.

LAS CLÁUSULAS FINALES

El Convenio recoge en su Capítulo IV unas cláusulas finales muy en la línea de las que son habituales en los Convenios europeos. El Secretario General del Consejo de Europa es el depositario y a él deben dirigirse los instrumentos de ratificación –o aceptación o aprobación– así como todas las declaraciones, denuncias, propuesta de enmienda, etc., que él a su vez notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a los Estados parte y también

a la Comunidad Europea en el caso de que ésta sea parte en el Convenio¹⁰. El Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses que empezará a correr cuando haya tenido lugar la décima ratificación, no tiene plazo para su terminación y podrá ser denunciado por las Partes "en cualquier momento". En cuanto a su enmienda, las propuestas podrán hacerlas tanto las Partes como los Comités de expertos. Habrán de ir dirigidas al depositario y deberán ser adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa antes de ser transmitidas a las Partes para su aceptación.

El Capítulo IV que comentamos recoge entre sus cláusulas la posibilidad que tiene todo Estado –en el momento de firmar o en el de otorgar su consentimiento– de designar el o los territorios a los cuales se aplicará el Convenio. Con posterioridad y en cualquier momento, toda Parte puede extender la aplicación a otros territorios. Es curioso hacer notar al respecto que en el ante-proyecto al que ya tantas veces nos hemos referido la fórmula prevista era la inversa –"Todo Estado...puede designar el o los territorios a los que no se aplicará el presente convenio..."– mucho más favorable, a nuestro juicio, para el logro de los objetivos buscados por el Convenio.

En definitiva, se trata de un nuevo instrumento jurídico destinado no sólo a la protección, la gestión, la revalorización y la ordenación de los paisajes que constituyen un patrimonio común europeo, sino también a mantener su diversidad. Su carácter global vendría a completar en cierta medida la labor ya realizada por otros convenios europeos como el de Berna de 1979 para la conservación de la vida salvaje, el de Granada de 1985 para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico y el de La Valletta de 1992 para la protección del patrimonio arqueológico. El nuevo Convenio aplica métodos innovadores para tratar de conciliar las necesidades contradictorias de nuestra sociedad y hacer frente a las modificaciones profundas que sufren actualmente los paisajes europeos, especialmente las zonas periurbanas. Las medidas de control de la aplicación que incorpora no son especialmente rigurosas, pero ello no afectará seguramente a su estricto cumplimiento dado el alto nivel de consenso alcanzado entre los Estados miembros del Consejo de Europa durante su redacción.

10. El Convenio queda abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa y, tras su entrada en vigor - cuando haya recibido diez ratificaciones -, el Comité de Ministros podrá invitar a adherirse a él a la Comunidad Europea y a cualquier Estado europeo que no sea miembro del Consejo de Europa. Hay que señalar que en el ante-proyecto era suficiente el consentimiento de tres Estados para que el Convenio entrara en vigor.